



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

8 | 2008

Sodniki in pravna kultura

Kako razbremeniti ustavno sodišče?

Franco Grad



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/584>

DOI: 10.4000/revus.584

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 septembre 2008

Number of pages: 7-10

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Franco Grad, « Kako razbremeniti ustavno sodišče? », *Revus* [Spletna izdaja], 8 | 2008, Datum spletne objave: 10 décembre 2011, ogled: 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/584> ; DOI : 10.4000/revus.584

All rights reserved

Kako razbremeniti ustavno sodišče?

V zadnjem času sem večkrat govoril o težavah, ki tarejo slovensko ustavno sodišče, in o potrebi, da se njegov položaj uredi tako, da bo lahko delovalo normalno. Zaradi pomanjkanja prostora bom na tem mestu nanizal le nekatere od teh misli, ki se mi zdijo najpomembnejše. Žal mi pomanjkanje prostora tudi ne dopušča, da bi nekatere od ugotovitev ali predlogov ustrezno obrazložil in argumentiral, kar bo treba storiti posebej.

Uvodoma je treba ugotoviti, da se sistem vrednot, ki je podpiral pravo v preteklosti, naglo podira in spreminja, družba je vse bolj konfliktna, to pa povečuje potrebo po pravnem urejanju družbenih razmerij in hkrati povzroča vse več sporov, ki jih morajo reševati sodišča. To se dogaja na različnih ravneh, vse bolj tudi na ravni ustavnosodne kontrole. Vse več znamenj kaže, da demokratična in pravna kultura upadata. Kaže, da gre za širši proces upadanja vrednot, za spreminjanje vloge in pomena ustavne demokracije. Ustava in država vse bolj postajata sredstvo za doseganje ožjih interesov in vse manj delujeta v javnem interesu.

V teh procesih se spreminja in maje tudi položaj ustavnega sodstva. Banaliziranje države vpliva tudi na delovanje ustavnega sodstva, ki lahko normalno deluje samo ob splošnem razumevanju in priznavanju ključne vloge, ki jo ima pri varstvu temeljnih ustavnih načel in vrednot. Ustavno sodišče je najvišji čuvar ustave, ni pa edini. Država mora biti organizirana tako, da se ustava spoštuje na vseh ravneh, najbolj pa znotraj pravosodja. Sodstvo mora imeti zadnjo besedo v državi, ustavno sodišče pa mora nastopati ekskluzivno.

Tu je naše ustavno sodišče v precejšnji meri zašlo v slepo ulico. V pravni zavesti se je namreč spremenilo v normalno, redno sodno instanco. Toda te naloge ustavno sodišče ne more in ne sme opravljati, saj sicer izgublja avtoriteto. Ustavno sodišče bi se moralo osredotočiti na tiste naloge, zaradi katerih je ustavno sodstvo sploh nastalo: na ustavno presojo delovanja zakonodajne veje oblasti, kot varuh ustavnosti glede zakonov, ki lahko kršijo demokratično delo-

vanje države ali posegajo v človekove pravice, in kot arbiter med vejami oblasti. V posameznih primerih kršitve človekovih pravic naj bi ustavno sodišče odločalo le, če je treba vzpostaviti ustavne standarde in premise za delo pravosodja oziroma če gre res za najhujše kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ni v skladu z vlogo ustavnega sodišča, da se izgublja v posameznih primerih in da (včasih) na silo išče pota za nadzor nad pravosodjem. Nasprotno, določiti mora smer za delovanje sodišč, njihova naloga pa je konkretno odločanje.

Položaj ustavnega sodišča je izredno pomemben in občutljiv. Svoje funkcije ne more dobro opravljati, če nima podpore v drugih organih državne oblasti. Pri nas pa se že dalj časa dogaja, da drugi državni organi ne spoštujejo dosledno odločitev ustavnega sodišča, saj nekatere njegove odločbe sploh niso izvršene. To je izredno nevarno, še bolj nevarno pa je, da se vse to celo razume kot nekaj povsem normalnega. Do določene mere je tega krivo tudi samo ustavno sodišče, ki s svojim načinom odločanja posega v ustavni položaj in pristojnosti organov zakonodajne in izvršilne oblasti na način, ki je problematičen z vidika ustavnega načela delitve oblasti, ker omejuje njihovo samostojnost pri odločanju, pa tudi z vidika pravne varnosti in transparentnosti. Mislim predvsem na t. i. interpretativne in na ugotovitvene odločbe, ki samo na prvi pogled pomenijo manjši poseg v polje zakonodajalca kot razveljavitev zakona. V razmerju do pravosodja pa gre ustavnemu sodišču očitati predvsem pretirano tutorski odnos, ki je bil utemeljen in razumljiv na začetku uveljavljanja ustave, v kasnejšem razvoju pa je pripeljal do sprevrženega razumevanja vloge ustavnega sodišča tako v pravosodju kot v javnosti.

Splošno velja, da so nekdanje socialistične države ustavna sodišča uvajale tudi zato, ker niso zaupale, da bo pravosodje sposobno razumeti in udejanjati novo ustavno filozofijo pravne države. Vendar pa je to lahko samo kratkoročna rešitev, saj dolgoročno ni rešitev v širitvi pristojnosti in delovanja ustavnega sodišča, temveč v krepitvi sposobnosti pravosodja, da samo varuje ustavne vrednote.

Tudi naša ustavna in še bolj zakonska ureditev ustavnega sodišča je plačala davek tranzicijskim potrebam, kar se kaže v preveč odprtem dostopu do ustavnega sodišča in s tem v motnjah v delovanju drugih državnih organov, zlasti sodstva. Končno se kaže tudi v stanju pravne zavesti, ki ne zaupa več rednemu sodstvu. Mnogo zadev je takih, da je neprimerno ali celo nespodobno, da se mora ustavno sodišče kakorkoli ukvarjati z njimi.

Zaradi vsega tega je naše ustavno sodišče izrazito preobremenjeno. V določeni meri bo nujno treba reformirati njegov položaj, tako glede pristojnosti kot glede načina delovanja. Zato je treba pristojnosti zmanjšati, zožiti dostopnost do ustavnega sodišča, nekatere pristojnosti ustavnega sodišča pa je treba v celoti ali delno prenesti na druga sodišča, zlasti na upravna sodišča. Pri tem mislim predvsem na odločanje o ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki so

nižji od zakona. Deloma pa bi bilo mogoče prenesti na sodišča tudi odločanje o ustavni pritožbi. Seveda pa je vsak poseg v položaj ustavnega sodišča izredno delikaten in nosi v sebi velike nevarnosti. Zato bi morali imeti ves čas pred očmi, da se z razbremenjevanjem ustavnega sodišča ne sme zmanjšati pravno varstvo posameznika in drugih pravnih subjektov ter znižati raven ustavnosti in zakonitosti zakonov, prav tako pa tudi ne podzakonskih aktov (izvršilnih in lokalnih).

Čeprav je bilo mogoče pričakovati, da bo novela zakona o ustavnem sodišču omogočila ne samo njegovo bolj racionalno delovanje, temveč da bo zmanjšala tudi pripad (zlasti konkretnih) zadev, o katerih ustavno sodišče odloča, se to ni zgodilo. Ob tem pa je treba ugotoviti, da niti ustavno sodišče samo doslej ni zadosti uresničilo možnosti, da prek interpretacije ustave bolj racionalno določa tudi svoje lastne pristojnosti.

Zato se vse bolj kaže, da so nujne sistemske spremembe. Učinkovanje novele zakona o ustavnem sodišču je pokazalo, da zgolj blaženje težav ne pomaga, temveč bodo potrebni radikalnejši ukrepi. Te bo treba urediti z zakonom, kjer je še veliko prostora za racionalizacijo pristojnosti ustavnega sodišča. Potrebnih sprememb pa ni mogoče urediti samo z zakonom, ampak bo najprej treba sprejeti nekaj nujnih sprememb v ustavi. Ustavne spremembe bodo morale zmanjšati pristojnosti ustavnega sodišča, ki so bile v prvem obdobju po sprejemu ustave nujne, saj brez tega ne bi bilo mogoče hitro in učinkovito uveljaviti temeljnih vrednot nove ustave, zlasti ne načel pravne države ter varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar se je medtem celotna državna organizacija, vključno s sodstvom, modernizirala in ne potrebuje več takega usmerjanja, kot je bilo potrebno na začetku.

Pristojnosti ustavnega sodišča morajo biti določene čim bolj restriktivno in usklajene s celotno organizacijo državne oblasti, zlasti pa sodstva. Oženje dostopa do instančnega sodnega varstva je smiselno, ker preveč odprt dostop zmanjšuje učinkovitost pravnih sredstev pri pomembnih zadevah. Narobe pa je, če se s tem v celoti odpre pot do ustavnega sodišča, ki zaradi množice bagatelnih zadev ne more več opravljati svoje temeljne funkcije, to pa je ustavno-sodna kontrola zakona.

Nekatere od pristojnosti ustavnega sodišča bi bilo treba odpraviti, ker so prav absurdne. To zlasti velja za spore o pristojnostmi med sodišči in drugimi državnimi organi, o katerih bi morala odločati sodna veja oblasti, za spore o pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in za spore med lokalnimi skupnostmi. Vsekakor bi bilo treba tudi odpraviti ali vsaj radikalno omejiti pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti. Pristojnost za odločanje o ustavnosti in zakonitosti podzakonskih aktov bi bilo treba prenesti z ustavnega sodišča na upravno sodstvo, pri čemer pa bi bilo treba dopustiti ustavnemu sodišču, da v posebnih primerih odloči tudi o tem. Recimo ob ustavni pritožbi.

Pristojnost ustavnega sodišča odločati o ustavnih pritožbah je že prav od začetka nosila v sebi težnjo oziroma nevarnost, da ustavno sodišče oddalji od njegove temeljne naloge presoјati ustavnost aktov zakonodajalca in ga spremeni v instanco rednega sodstva. Paternalistično razmerje ustavnega sodišča do rednega sodstva temu jemlje ustvarjalno moč in zmanjšuje njegovo odgovornost, to pa lahko povzroči motnje v celotnem delovanju sodne veje oblasti in celotne državne oblasti. Na drugi strani pa je zaradi tega prišlo do hude preobremenitve ustavnega sodišča, kar je mogoče rešiti samo z omejitvijo ustavne pritožbe na razumno mero oziroma z uvedbo učinkovitega sistema izbire reševanja samo tistih ustavnih pritožb, ki so res izjemno pomembne za položaj posameznika in delovanje sodstva. Ustavno sodišče bi moralo zato ostati v okviru varovanja temeljnih človekovih pravic in ne igrati vloge najvišje instance pri delovanju sodstva. Seveda pa bi to zahtevalo, da sodstvo prevzame večjo odgovornost za uveljavljanje ustavnosti in zakonitosti.

Končno je treba povedati še, da je za težave pri delovanju ustavnega sodišča (vsaj posredno) kriv tudi način postavitve sodnikov, ki jih voli državni zbor, saj to povzroča pretirano politizacijo in pogosto ustvarja tudi napačno sliko v javnosti o položaju in delu ustavnega sodišča in ustavnih sodnikov. Ustavno sodišče mora biti organ, ki se oblikuje in deluje v diskretni atmosferi, kot velja v vseh državah z razvito ustavnosodno tradicijo in z razvito pravno in politično kulturo. Za kaj takega pa so volitve sodnikov ustavnega sodišča v parlamentu najmanj primerne in zato po svetu skrajno redke.

prof. dr. Franc Grad

*profesor ustavnega prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
in nekdanji sodnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije*